ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XXXII/XXXIII, 1 SECTIO G 1985/1986

Instytut Historii i Teorii Państwa i Prawa UMCS

Grzegorz Leopold SEIDLER

Józefa Olszewskiego koncepcja biurokracji

Концепция бюрократии Юзефа Ольшевского

Josef Olszewskis Konzeption der Bürokratie

1. UWAGI WSTĘPNE

Zanim dotarłem do książki Józefa Olszewskiego *Biurokracja*, z jego koncepcją biurokracji spotkałem się przypadkowo i pośrednio. Moja okrężna droga rozpoczęła się od lektury monografii M. Albrowa *Bureaucracy*, wydanej w r. 1970. W pracy tej na tle dziś już niemal klasycznych poglądów M. Webera przedstawiona jest krytycznie ewolucja pojęcia biurokracji, przy czym uderzyło mnie kilkakrotne powoływanie się Albrowa na Józefa Olszewskiego z zaznaczeniem, że jest on autorem pierwszej monografii na temat biurokracji. Albrow między innymi pisze: „Biurokratyzm — pojęty jako zachowanie i postawa zawodowych urzędników, obrażające obywatela — otrzymał najpełniejsze naświetlenie w pracy polskiego prawnika, Józefa Olszewskiego, wydanej w r. 1904." Równocześnie w przypisie do tego ustępu czytamy: „J. Olszewski, *Bureaukratie*, 1904. Ta pozycja uszła uwagi literatury anglosaskiej. Wydaje się, że jest to pierwszy oddzielny tom w całości poświęcony problemowi biurokracji [...]." [1]

Powołana książka Olszewskiego to wydanie niemieckie, opublikowane w Würzburgu przez A. Stubers Verlag w r. 1904 pt. *Bureaukratie*. Secesyjna winieta tej książki wyraża obrazowo jej sens — przedstawia ślęczącego nad aktami, oderwanego od życia urzędnika, egzystującego jak gdyby wyłącznie w świecie papierów, atramentu, piór i paragrafów.

---

[1] M. Albrow: *Bureaucracy*, London 1970, ss. 30—31, 37, 45, 66, 129.

Tak więc spotkałem się najpierw z koncepcją biurokracji Olszewskiego w niemieckim wydaniu jego książki, mając już za sobą niełatwą lekturę prac Webera. Przy pierwszym czytaniu *Bureaukratie* wydało mi się, że Weber, który bez mała 10 lat po Olszewskim ogłosił swe pierwsze prace o biurokracji, jakby z rozmysłem odwracał poglądy Olszewskiego, gdy tworzył swój idealny model urzędnika.[2] Weber porównuje często swój ideał z działającą precyzyjnie, bez żadnych zakłóceń, maszyną. Jego biurokrata to bezosobowy, maksymalnie racjonalny urzędnik, bezwzględnie posłuszny przełożonemu, absolutnie nieczuły na sprawy środowiska, wykraczające poza obowiązujące prawo — ma być całym swym jestestwem wtopiony w hierarchiczną strukturę władzy. Jest to odwrócenie koncepcji modelu urzędnika nakreślonego przez Olszewskiego i wyposażonego w takie przymioty, jak indywidualność, znajomość realiów życia, zaangażowanie społeczne, odwaga i samodzielność przy stosowaniu prawa. Różnice te wynikają z całkowicie odmiennego patrzenia na państwo. Weber swą idealną biurokrację widział oczyma heglisty, w pryzmacie historii i zmieniających się procesów ekonomiczno-społecznych. Zaś Olszewski zmodyfikowaną doktrynę liberalną konfrontował z praktyką, w której był bezpośrednio zaangażowany.

Stwierdziłem też wkrótce, że niemieckie wydanie jest drugą wersją językową książki Olszewskiego, która rok wcześniej, a więc w r. 1903, została opublikowana we Lwowie w języku polskim, mimo że niemiecki wydawca ten fakt przemilczał.[3]

Olszewski liczył 34 lata, kiedy jego książka o biurokracji ukazała się po polsku. Miał już za sobą stosunkowo długą karierę urzędniczą w galicyjskiej administracji. Po studiach prawa na Uniwersytecie Lwowskim został praktykantem namiestnictwa, następnie pracował w starostwie w Żółkwi, później był koncepistą starostwa w Wadowicach, wreszcie komisarzem powiatowym w Myślenicach i w Bóbrce.

Biurokracja zamyka administracyjną działalność Olszewskiego, który wówczas przeszedł do życia gospodarczego Galicji, uzyskując na tym polu poważne wyniki. W tym też kierunku zwróciły się jego zainteresowania naukowe.[4] Mało prawdopodobne jest, aby pochłonięty problemami gospodarczymi Olszewski interesował się pracami Webera z lat 1911—1913, tym bardziej że w tym czasie opublikował broszurę *Zastój gospodarczy Galicji w czasie ostatniego przesilenia* (Lwów 1913), wskazując w niej drogi wyjścia z ówczesnych trudności gospodarczych Galicji. Zaintereso-

[2] Pierwsze prace Webera o biurokracji: *Wesen, Voraussetzungen und Entfaltung der bürokratischen Herrschaft* pochodzą z lat 1911—1913. Prace te zawarte są w M. Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1980, ss. 551—579.

[3] J. Olszewski: *Biurokracya*, Księgarnia Polska, Lwów 1903.

[4] *Polski słownik biograficzny*, Wrocław 1979, t. XXIV, z. 100.

wała go wtedy również sprawa aprowizacji dużych skupisk ludności, czemu poświęcił obszerną pracę *Aprowizacja wielkich miast w Europie i działalność na tem polu gminy miasta Lwowa* (Lwów 1914). Natomiast nie jest wykluczone, że Weber miał w ręku *Bureaukratie* Olszewskiego. Nie jest to jednak łatwe do stwierdzenia, gdyż Weber nie miał zwyczaju cytowania innych autorów, jak też nie polemizował z odmiennymi poglądami. Mimo to z trudem uwalniałem się od wrażenia, że weberowski model idealnego biurokraty jest odwróceniem koncepcji Olszewskiego, bowiem ujemne cechy urzędnika, piętnowane przez Olszewskiego, stają się dodatnimi w ujęciu Webera.

Olszewski nie tworzy nowej naukowej teorii biurokracji, przeciwnie — z całą atencją powołuje się na prace R. von Mohla.[5] Mimo tej skromności jego zasługą pozostanie spojrzenie na biurokrację oczyma człowieka znającego praktykę administracji oraz przeciwstawienie panującym ówcześnie poglądom pozytywizmu prawniczego — socjologicznego, jakbyśmy dziś powiedzieli, punktu widzenia.

* * *

W Przedmowie do *Biurokracji* Olszewski pisze, że nie ma zamiaru traktować problemu biurokracji „ze stanowiska ściśle naukowego". Pół wieku później jego pracę uznano za pierwszą monografię naukową o biurokracji. Obszerna, bo licząca 388 stron, książka rozpoczyna się historią urzędów państwowych, dalej zawiera rozważania na temat genezy słowa „biurokracja", jak też zdefiniowanie tego pojęcia, aby przejść do omówienia najbardziej markantnych symptomów tej społecznej choroby. Po tych, jakby wstępnych rozważaniach, zawartych na 135 stronach, autor przechodzi do analizy sytuacji, w której żył i pracował. W rozdziałach znajdujących się w centrum rozważań i noszących tytuły „Biurokracja w urzędzie" oraz „Biurokracja i życie prawne" — Olszewski na ponad 100 stronach omawia źródła ujemnych cech urzędników administracji państwowej oraz te negatywne właściwości urzędnika, które znajdują aprobatę Webera. Następne rozdziały ilustrują już tylko wzrost aparatu urzędniczego w innych dziedzinach życia społecznego, głównie w sferze gospodarki i oświaty. Praca kończy się rozważaniami o środkach zapobiegających biurokratycznemu schorzeniu.

Olszewski uważa, że źródłem deformacji urzędników administracyj-

[5] R. von Mohl: *Ueber Bureaukratie*, „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft", Tübingen 1846, III. Bd., ss. 330—364. Praca ta została następnie zamieszczona w wydaniu: R. von Mohl: *Politik* [w:] *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, Zweiter Bd., Tübingen 1862.

nych jest ich izolacja od społeczeństwa, głównie w następstwie przeteoretyzowania studiów prawniczych przygotowujących kadry administracji państwowej. Do tej izolacji w niemałym stopniu przyczynia się obowiązujące prawo, które — mimo walorów merytorycznych i formalnych — jest wydawane często bez uwzględnienia rzeczywistej sytuacji społeczeństwa oraz poziomu jego świadomości, czyli — jak mówi Olszewski — „ducha prawnego społeczeństwa". W czasie studiów prawniczych wpaja się przyszłym urzędnikom administracji przekonanie, że teoretyczne konstrukcje, aczkolwiek oddalone od potrzeb i celów współczesnego życia, prowadzą do prawdziwej wiedzy i wykształcenia. „[...] Przy dzisiejszym systemie nauczania prawa — mówi Olszewski — który może być dobrym dla kształcenia uczonych, ale nie dla przygotowania praktycznych wykonawców prawa [...], ukończony słuchacz praw umie myśleć logicznie, umie rozwiązywać zawiłe zagadki prawne, które były ulubioną materią kierowników jego nauk, ale [...] do budowania żywotnych idei społecznych brak mu najpierw podstawowych nauk, bo umiejętności społecznych, lekceważonych w programie nauk, dotknął się zaledwie [...] a potem brak mu potrzebnego zapału, którego pozbawiła go sucha, na tle obcych stosunków wyrosła, teoria. [...] doprowadziliśmy do fałszywego na wskroś zapatrywania, że prawo jest polem abstrakcyjnych wiadomości, które należy studiować jak filozofię, których nie potrzebuje posiadać profan, bo ich nie potrafi ani odczuć, ani zrozumieć." [6]

Prawnicy nie tylko w czasie swych przeteoretyzowanych studiów żyją w świecie abstrakcyjnych konstrukcji, ale wkraczając do praktyki obowiązującym prawem również odgrodzeni są od społeczeństwa. Ustawodawca bowiem przejęty duchem „biurokratyzmu prawodawczego" wierzy „w doskonałość ustaw robionych przy zielonym stoliku" bez uwzględnienia potrzeb życia.[7] Wierzy, że wydane ustawy rzeczywiście kształtują życie społeczeństwa. „Tymczasem to czysta iluzja. Prawo to weszło w życie, ale w życie «papieru», ono żyje, ale tak, jak żyje gałąź drzewa, z której zima wypędziła soki do ziemi, a słońce nie miało czasu rozprowadzić ich na nowo — lada wiatr taką gałąź złamie, bo jej brak ożywczej siły, jaką daje prawdziwe życie." [8] Inflacja ustaw sprawia, że po ich opublikowaniu następują krytyczne opracowania i prace komentatorskie teoretyków, a następnie — w najlepszym razie — mechaniczne stosowanie nowych praw przez aparat urzędniczy. Natomiast: „Społeczeństwo, a przynajmniej przeważna jego część, stoi przed rosnącą z dnia na dzień księgą ustaw, jak przed tajemniczym skarbem *ksiąg Sybilińskich*, nie rozumiejąc jej i nie odczuwając chęci przyswojenia sobie jej tajemnic, które

[6] Olszewski: *op. cit.*, ss. 148, 149, 153.
[7] *Ibid.*, s. 230.
[8] *Ibid.*, s. 224.

mu są tak obce, jak ci, którzy z powołania swego ustawy te do stosunków nieznanego przez nich życia rzeczywistego mają przystosowywać." [9] Biurokratyczny charakter prawodawstwa ulega pogłębieniu dzięki zaufaniu społeczeństwa „do zdolności kodyfikatorskiej i prawodawczej ludzi w prawie teoretycznie uczonych" przy jednoczesnym lekceważeniu w pracy ustawodawczej ludzi mniej wyszkolonych w teorii, lecz za to wybitnych „w praktycznem zrozumieniu potrzeb" społeczeństwa.[10] W konkluzji nasz autor powiada, że systemy prawa tworzone pod wpływem abstrakcyjnych teorii są prawem biurokratycznym, prawem sztucznym, odchającym powietrzem urzędu, który je stworzył i stosuje. Prawo to nie zbliża aparatu administracyjnego do społeczeństwa, a przeciwnie — oddala urzędników od obywateli.

Izolowanie od społeczeństwa powoduje, że urzędnicy wtopieni całkowicie w strukturę aparatu administracyjnego stają się składowymi trybami maszyny, której elementy funkcjonują bez zakłóceń, bezdusznie i rutynowo, bez względu na potok życia płynący jakby obok mechanizmów władzy. Aparatowi temu są biurokraci bez reszty oddani, poświęcając swe umiejętności i całą energię wyłącznie pracy urzędniczej. Poza paragrafami nie widzą oni ani świata, ani ludzi, będąc równocześnie serwilistycznie posłuszni swym przełożonym bez względu na to, czy ich decyzje są słuszne, sprawiedliwe i moralne. Ten absolutny serwilizm urzędników sprawia, że są oni przydatni każdej władzy, a nawet najeźdźcy pozbawiającemu społeczeństwo suwerenności.[11] Spowici w całun tajemnicy służbowej skrywają przed społeczeństwem swą ciasną biurokratyczną działalność w imię racji stanu czy interesów ogólnonarodowych.[12] „Odejmijmy — mówi Olszewski — tym maszynom w ludzkiem ciele tę jedyną stronę duchową, jaką jeszcze posiadają, tj. ten element władzy i siły rozkazywania, jaką mają z ramienia wszechpotężnego państwa, wytrąćmy im z ręki ten jedyny sposób zarobkowania, jakim jest dla nich manipulacja suchymi przepisami ustaw, a zobaczymy, co z nich pozostanie; bezduszne manekiny, niezdolne do żadnej konkretnej pracy, które prąd lekceważonego przez nich życia ciśnie precz, jako bezużyteczny balast." [13]

Obraz maszyny służy naszemu autorowi, aby podkreślić tępotę, bezduszność i zrutynizowanie administracji biurokratycznej. Kilka lat później Weber posłuży się również obrazem maszyny, aby wskazać na racjonalność, obliczalność, precyzyjność i efektywność idealnego urzędnika. Olszewski odrzuca pogląd głoszący, że państwo jest „jedną wielką ma-

[9] *Ibid.*, s. 217.
[10] *Ibid.*, s. 231.
[11] *Ibid.*, s. 72.
[12] *Ibid.*, ss. 130—188.
[13] *Ibid.*, s. 165.

szyną, a urzędnik jednem z kółek tej maszyny". Że w państwie wówczas dzieje się najlepiej, „kiedy każde kółko organizacji państwowej spełnia milcząco (nie chce się powiedzieć bezmyślnie) swoje zadanie." [14] Jego ideałem jest urzędnik-obywatel, którego przeciwstawia zrutynizowanemu biurokracie. Urzędnik winien być świadomy swych praw obywatelskich i wiedzieć, że najwyższym celem jego pracy jest dobro społeczeństwa. Nie może on wyłącznie urzędować, przeciwnie — winien być czynnym tak w życiu społecznym, jak i politycznym. Tylko „trzymając bezustannie rękę na pulsach społeczeństwa" działa on w społeczeństwie, ze społeczeństwem i dla społeczeństwa. Urzędnik-obywatel winien być niezależny i odważny, „powinno mu być dozwolonem dawać wyraz swoim indywidualnym zapatrywaniom", a nawet — nie zważając na groźbę utraty stanowiska — winien on mieć prawo przeciwstawiania się przełożonym, jeśli ich decyzje byłyby sprzeczne „z jego zapatrywaniami i zasadami etyki, moralności i uczuć człowiekowi wrodzonych." [15] Posłuszeństwo dla rozkazów przełożonego „nie może być bezwzględnem, lecz winno być posłuszeństwem rozumnem (*Intelligenter Gehorsam*)".[16]

Urzędnik nie może być serwilistycznym biurokratą, który „gotów, dziś służąc monarchii, jutro poddać się republice, byle nie stracić prawa do dodatków funkcyjnych i do jak najtłuściejszej emerytury", lecz winien być przejęty ideą służby społecznej *pour l'honneur du drapeau*.[17]

Olszewski idzie tak daleko, że przewiduje w aparacie administracyjnym obok zawodowo-fachowych urzędników również stanowiska piastowane honorowo. Ci urzędnicy wykonywaliby swe powinnności „[...] z poczucia obywatelskich obowiązków, z poczucia ambicji i zaszczytu, jaki przynosi im przykładne i chlubne sprawowanie powierzonego urzędu." [18]

Idealny urzędnik nie ucieka się do „tajemnic urzędowych", aby uchylić się przed odpowiedzialnością, nie usiłuje też „okrywać siecią tajemnicy sposobów administrowania". On wie, że jawne działanie administracji wzmacnia jej prestiż i że tajemnice stosowane w rządzeniu są „[...] nierozumnem grzebaniem wiary w szczerość rządzących i podkopywaniem zaufania rządzonych do państwa." [19]

Taki urzędnik nie może ograniczyć swych czynności do załatwiania akt, nie może być ślepym wykonawcą litery prawa, nie może być obojętny na ludzkie sprawy, nie może być głuchy na ideały społeczne, słowem,

---

[14] *Ibid.*, s. 167.
[15] *Ibid.*, ss. 173, 177.
[16] *Ibid.*, s. 188.
[17] *Ibid.*, s. 178.
[18] *Ibid.*, s. 179.
[19] *Ibid.*, s. 185.

nie może być „[...] mumią spowitą za życia w zwoje urzędowych aktów, poza które nie wolno mu ani patrzeć, ani czuć." [20]

Ale jakie są granice swobodnej działalności tego idealnego urzędnika? Olszewski świadomy trudności, jakie niesie ze sobą próba takiej delimitacji, nie daje rozwiązania, lecz ogranicza się do postulatów, mówiąc: „Nie łatwem też, ale koniecznem zadaniem organizacji związku państwowego jest urządzić stronę formalną rządzenia i wykonywania władzy państwowej tak, aby z jednej strony uniknąć szablonowego uogólnienia i pomijania szczegółowych przypadków, przez ostrożne pozostawienie urzędnikowi pewnej swobody w wyborze dróg i środków do zastosowania prawa — a z drugiej strony zapobiec w tym kierunku samowoli, nadużyciom i złej woli, zwłaszcza że trzeba uwzględnić pewien średni stopień kwalifikacji ludzi, będących urzędnikami, co do których trudno wymagać, aby byli bez wyjątku mężami stanu i politykami. Zbytnia swoboda działania doprowadziłaby jednostki etycznie mierne albo do apatii z obawy zbłądzenia i dla uniknięcia odpowiedzialności za samodzielne zarządzenie, albo do krzyczących nieraz nadużyć." [21]

Urzędnik-obywatel Olszewskiego zasadniczo różni się od weberowskiego biurokraty, gdyż obaj autorzy w sposób zdecydowanie odmienny patrzyli na państwo i jego aparat administracyjny.

2. PAŃSTWO

Utrzymujący się od czasów Rewolucji Francuskiej po dzień dzisiejszy rozdział między państwem a społeczeństwem posłuży mi do wydobycia istotnej różnicy między stanowiskiem Olszewskiego i Webera. Przyjmuje się, że państwo i społeczeństwo, mimo związania, są odrębnymi wielkościami, pozostając ze sobą w zmiennej relacji, zależnie od tego, która z nich dominuje. Oczywiście, teoretycznie można wyobrazić sobie stan równowagi, kiedy społeczeństwo i państwo traktuje się jako wielkości jedynie współzależne, z których żadna nie ma charakteru wtórnego. Jednakże dla jasności podziału przyjmuję z pewnym uproszczeniem dwie skrajne sytuacje: albo społeczeństwo traktuje się jako pierwotne, a wówczas dominuje ono nad państwem, przesądzając o jego istnieniu i funkcjonowaniu, oraz sprawuje nad nim stałą kontrolę; albo państwo jest pierwotne, a wówczas kontroluje, wychowuje i kieruje społeczeństwem. W pierwszym wypadku typowym przykładem jest ustrój demokracji bezpośredniej, w drugim — państwo opiekuńcze absolutyzmu oświeconego.

[20] *Ibid.*, s. 159.
[21] *Ibid.*, s. 113.

W doktrynach ustrojowo-politycznych XIX wieku wspomniana relacja była w zasadzie niekorzystna dla państwa, które starano się bądź ograniczyć, bądź je krytykowano, bądź po prostu zwalczano. Na przekór temu szerokiemu nurtowi XIX-wiecznej myśli teoretycznej, nieżyczliwej dla państwa, praktyka polityczna w niektórych krajach Europy Zachodniej — jak to wykazał Olszewski — przez cały XIX wiek sukcesywnie i skutecznie wzmacniała aparat władzy państwowej, przesuwając w ten sposób punkt ciężkości ze społeczeństwa na państwo.

Działo się tak wbrew temu, co głosili: anarchiści, domagający się likwidacji państwa: syndykaliści, pragnący zastąpić je władzą związków zawodowych; liberałowie, dążący do jego ograniczenia w interesie indywidualnej przedsiębiorczości. Mniejszości narodowe natomiast żądały samorządu i autonomii. Krytykowali państwo również konserwatyści, gdyż zagrażało ich uprzywilejowanej pozycji, zaś socjaliści programowo zwalczali państwo burżuazyjne, traktując je na podobieństwo komitetu wykonawczego klas posiadających.

Na tle doktrynalnej krytyki państwa raczej wyjątkowa jest teza Hegla, że państwo wyraża to, co ogólne i że aparat urzędniczy winien wychowywać w duchu państwowości indywidualistycznie myślące społeczeństwo. Z punktu widzenia ekonomii indywidualizm nie doprowadzał do powstania racjonalnie urządzonego społeczeństwa, w którym by można było zaspokoić potrzeby wszystkich ludzi. W empirycznej rzeczywistości nie dostrzegano jedności i ogólności. Ludzie podlegali ślepemu naciskowi realiów i podporządkowywali się procesom, nad którymi nie panowali. Był to problem filozoficzny i polityczny. Hegel dążący do jego rozwiązania pragnął, aby państwo urzeczywistniało ideę rozumu, jednocząc interes ogólny z indywidualnym.

U Hegla władza państwowa i prawa są ustanowione zgodnie ze strukturą całości, natomiast pozycja jednostki i jej zachowania mają być zdeterminowane potrzebami całości. W rezultacie, jeśli państwo, będąc niezależną wartością, dysponuje silną armią, scentralizowanym aparatem władzy i sprawnym systemem fiskalnym, to jest w stanie opanować sprzeczności między tym, co ogólne, a tym, co jednostkowe.

Hegel przyjmuje p o p i e r w s z e, że idea państwa, wyrażająca to, co uniwersalne, uzewnętrznia się głównie w ustroju politycznym, czyli w strukturze i funkcjach aparatu władzy.[22] P o d r u g i e, kontrastując społeczeństwo obywatelskie z państwem, uważa, że w pierwszym każdy jest dla siebie celem i że stanowi ono pole bitwy indywidualnych interesów. Natomiast państwo jest etyczną rzeczywistością, potęgą rozumu urze-

---

[22] G. W. F. H e g e l: *Zasady filozofii prawa*, przeł. A. Landman, Warszawa 1969, ss. 238, 226, 227, 251, 252.

czywistniającą się jako wola. Zaś jego siłą jest jedność tego, co ogólne i powszechne, z tym co szczegółowe.[23] Po t r z e c i e, istniejąca sprzeczność między państwem a społeczeństwem zostaje przezwyciężona dzięki aparatowi władzy i korporacjom. Osoby bowiem wchodzące w skład aparatu władzy myślą kategoriami ogólnymi i powszechnymi, wnosząc do społeczeństwa ten sposób widzenia i oceniania spraw. Urzędnicy stanowią „stan ogólny, stan poświęcający się specjalnie służbie rządowej, [stan ten] jest bezpośrednio przeznaczony do tego, aby celem jego istotnej działalności było to, co ogólne".[24] Dzięki działalności aparatu władzy i korporacjom, społeczeństwo obywatelskie zmienia swą postawę prywatną (egoistyczną) na polityczną (państwową) i tym samym znika sprzeczność między społeczeństwem a państwem.[25]

Poglądy Webera na temat nowożytnego państwa i jego aparatu urzędniczego są niewątpliwie zbieżne w wielu punktach z poglądami Hegla. Weber uważał, że niezbędnymi warunkami dla uformowania nowożytnego państwa są: 1) monopolizacja środków panowania w rezultacie stworzenia jednolitego systemu podatkowego oraz silnej i centralnie kierowanej armii: 2) monopolizacja prawodawstwa i legalne stosowanie przymusu; 3) utworzenie centralnie kierowanego aparatu administracyjnego, który by racjonalnie funkcjonował.

R. Bendix powiada „[...] Weber uchwycił znaczenie problemu integracji [państwa], próbował na swój własny sposób problem ten rozwiązywać przez adaptację heglowskiej syntezy." [26]

Uważam jednak, że niezależnie od Hegla wielki wpływ na weberowską koncepcję biurokracji wywarł G. Schmoller. Pomijam tu natomiast wpływy G. Moski i R. Michelsa, a zwłaszcza K. Marksa na twórczość Webera, gdyż głównie chodzi mi o weberowską koncepcję biurokracji.

U końca XIX wieku G. Schmoller w swoich pracach nakreślił proces historyczny, jakiemu w rzeczywistości podlegała administracja pruska. Przedstawił on rozwój administracji, która — sprawowana honorowo przez notabli w okresie feudalnym — przekształciła się w nowożytnym państwie w racjonalną administrację, wykonywaną przez fachowo wykształconych urzędników.

Schmoller należał do czołowych niemieckich przedstawicieli nauk społeczno-ekonomicznych, stąd powierzono mu wydawanie źródeł dotyczących historii pruskiej administracji — „Acta Borussica". Jego też pióra jest wstęp do pierwszego tomu tego wydawnictwa, który to tom ukazał

---

[23] *Ibid.*, ss. 238—242, 246—248.

[24] *Ibid.*, s. 298.

[25] *Ibid.*, ss. 250, 251.

[26] R. B e n d i x: *Max Weber, Portret uczonego*, tłum. K. Jakubowicz, Warszawa 1975, s. 431.

się w r. 1894. W tym roku wygłosił on również wykład na temat stanu urzędniczego w Niemczech. Te dwie pozycje w sposób pełny ilustrują kształtowanie się pruskiej administracji państwowej.[27]

Swe rozważania rozpoczyna Schmoller od stwierdzenia, że każde zorganizowane społeczeństwo zawiera trzy elementy, a są to: przywódca, jego sztab urzędniczy i ludność. W miarę różnicowania się owych trzech elementów następuje — jego zdaniem — rozwój społeczeństwa, natomiast zmiana relacji między nimi wpływa na formy ustrojowe. Analizując status sztabów urzędniczych w perspektywie historycznej, Schmoller wyróżnia cztery etapy. W pierwszym, w którym społeczeństwa znajdują się na poziomie prymitywnym — urzędy administracyjne nie są w pełni wyodrębnione i nie mają wyraźnej struktury organizacyjnej. Z kolei dwa następne etapy w zasadzie zachodzą czasowo na siebie, z tym że w pierwszym urzędy są dziedziczne, zaś w drugim — obsadzane na określony przeciąg czasu w rezultacie losowania albo wyboru. Pierwszy rodzaj urzędów (dziedziczne) jest charakterystyczny dla społeczeństw feudalnych, drugi natomiast — dla Hellady i starożytnego Rzymu. Rozwój administracji w czwartym, ostatnim etapie doprowadza do profesjonalnych struktur urzędniczych, obsadzanych przez fachowo wyszkolone osoby, poświęcające się wyłącznie pracy administracyjnej.

Uwagi Schmollera o urzędnikach czwartego etapu godne są odnotowania. Charakteryzuje ich otrzymywanie stałego wynagrodzenia, posiadanie specjalnego fachowego wykształcenia i świadomość, że ich życiowa kariera związana jest z urzędowaniem w administracji. Urzędnicy czwartego etapu są w zasadzie mianowani przez naczelne władze państwa, zaś ich prawa i obowiązki drobiazgowo regulują przepisy prawne. Schmoller również dowodzi, że struktura nowoczesnych urzędów opiera się na podziale pracy, a jej geneza związana jest z podziałem społeczeństwa na klasy. Zmianę struktury organizacyjnej urzędów pogłębiło obsadzanie ich fachowo wyszkolonymi urzędnikami, co doprowadza do jakościowej zmiany aparatu administracyjnego. Przy czym procesom kształtującym nowoczesną administrację towarzyszyło upowszechnienie edukacji i rozwój szkół wyższych oraz, przede wszystkim, intensywność gospodarki pieniężnej, pozwalającej na wypłacanie regularnych pensji urzędnikom w miejsce dawnego wynagradzania ziemią lub w naturze, zależnie od woli ich mocodawców.

---

[27] G. Schmoller: *Die Behördenorganisation und die allgemeine Staatsverwaltung Preussens im 18. Jahrhundert*, Acta Borussica, Berlin 1894, vol. I, ss. 1—141; G. Schmoller: *Der deutsche Beamtenstaat vom 16. bis 18. Jahrhundert*, *Umrisse und Untersuchungen zur Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsgeschichte*, Berlin 1898, ss. 289—313.

Schmoller wymienia ponadto inne aspekty profesji urzędników, jak: przesuwanie się w hierarchii biurowej, mające wpływ na prestiż i uposażenie, czy też fakt, że ich zatrudnienie opiera się na wolnej umowie, mocą której zobowiązani są w całości poświęcić się pracy w administracji. „Z czasem system urzędów zdobywa niespotykanie silną pozycję w pewnych państwach, ale nawet tam, gdzie nie zdobył władzy — stał się niezbędnym elementem nowoczesnego państwa.” [28]

Schmoller dostrzegał również ciemne strony w procesie zwiększania roli i znaczenia administracji. Stąd swą pozytywną ocenę administracji pruskiej łączył z postulatem stałej troski o dobór najlepszych kadr, aby uniknąć biurokratycznej dewiacji aparatu władzy.

Wpływ Schmollera na weberowski tok rozumowania jest wyraźny. Nie zmniejsza to zasługi Webera, który, identyfikując racjonalną biurokrację z nowoczesną administracją, stworzył jej naukowe podstawy. Zneutralizował bowiem potoczne i zasadniczo pejoratywne pojęcie „biurokracja” oraz wykazał, że problem kontroli jest nieodłącznie związany nawet z najdoskonalszym systemem administracji. Weberowski idealny model urzędniczego aparatu, przedstawiony na gruncie doświadczeń pruskich, ukazuje prawidłowości jego formowania się. Ale mimo zachwytów dla racjonalnie działającej administracji, nieprzerwanie trapiły Webera obawy, że biurokracja dzięki swej perfekcji absolutnie zniewoli tak jednostkę, jak i społeczeństwo.

Jeśli na uformowanie koncepcji Webera miał wpływ Hegel, a głównie Schmoller, do czego zresztą Weber nie przyznawał się, to Olszewski pozostawał pod wpływem doktryny liberalnej i teorii R. von Mohla.

Wierny idei liberalnej, nie mógł Olszewski akceptować heglowskiej doktryny o państwie. Uznawał bowiem dominującą rolę społeczeństwa w stosunku do państwa. Twierdził, że „prawie bałwochwalcze” zachwyty niektórych teoretyków niemieckich nad monarchią pruską — pojmowaną jedynie jako „doskonała maszyna administracyjna” — mogą wywołać niewiarę społeczeństwa w swą moc intelektualną i skuteczne działania polityczne. „Propagatorowie — mówił — bezgranicznej potęgi i ingerencji państwa, Lorenz, Stein, Wagner, Schäftle, Bluntschli i wielu innych, nie mogli teoriami swojemi o nieograniczonem posłannictwie państwa nie wywołać mylnego zapatrywania, że nie ma postępu w żadnym, a także i gospodarczem życiu, bez wpływu rządów i jego organów.” [29]

Olszewski nie był jednak klasycznym liberałem, przypisującym państwu wobec społeczeństwa jedynie bierną rolę „stróża nocnego”. Akcep-

---

[28] Schmoller: *Die Behördenorganisation*, s. 31.

[29] Olszewski: *op. cit.*, s. 252. W cytacie jest błąd drukarski. Zamiast dwu nazwisk: Lorenz, Stein winno być Lorenz von Stein.

tuje on wprawdzie pogląd, że państwo stwarza ramy prawne dla działań jednostek kierujących się osobistym interesem i racjonalnym przewidywaniem, ale jednocześnie odrzuca myśl, że nie skoordynowane działania kierowane mądrością natury, jakby „niewidzialną ręką", spontanicznie harmonizują się w skali państwa. Rolę koordynatora wolnorynkowej gospodarki powierza państwu. Mówi wyraźnie, „że na pierwszem miejscu prawideł życia publicznego winno stać swobodne, o ile możności, rządzenie się jednostki swojemi sprawami, a państwo ma jedynie zadanie ułatwiać i chronić indywidualne cele i starania od starcia z analogicznemi dążeniami innych jednostek, t u d z i e ż s k i e r o w y w a ć t e o d o s o b n i o n e d ą ż e n i a k u w s p ó l n e m u c e l o w i w z g l ę d n e j, m o ż l i w e j s z c z ę ś l i w o ś c i."[30] (podkreślenie moje — G.L.S.). Ponadto Olszewski był świadomy, że następstwa przemian społeczno-gospodarczych, jakie przynosił ze sobą przełom XIX i XX wieku, wymagają interwencji państwa, szczególnie w przywróceniu równowagi materialnej „wśród nierówną bronią obdarzonych przeciwników", jak też w sprawach opieki społecznej.[31]

Uzasadnienie dla poglądów eksponujących rolę państwa w doktrynie liberalnej znalazł Olszewski w pracach R. von Mohla, który był dla niego niezaprzeczalnym autorytetem. Będąc głosicielem idei liberalnej, nie przeciwstawiał Mohl państwa autonomicznemu społeczeństwu, jak to czynili ortodoksyjni liberałowie, ale przy kształtowaniu realiów życia zbiorowego żądał aktywnego współdziałania ze społeczeństwem sprawnej administracji.[32] Pod wpływem Mohla ukształtował się również pragmatyczny pogląd Olszewskiego na sposób kształcenia kadr urzędniczych oraz na ich zadania.[33]

Swoje rozważania rozpoczyna Olszewski od stwierdzenia, że państwo jest zasadniczym warunkiem bytu i normalnego rozwoju społeczeństwa. Wie on, że kultura i obyczajność rozpoczynają się od zależności wzajemnej i organizacji, że życie społeczne wymaga, aby jednostka złożyła cząstkę swej samodzielności na ołtarzu powszechnego porządku tak, aby w końcu dobro ogółu stało się normą postępowania.[34]

Istotę państwa wyrażają jego naczelne władze, „[...] które, nie będąc urzędami, mają władzę samodzielną, opartą na tradycji, dotychczasowem posiadaniu lub na woli ogółu ludności". One określają cele dla całego państwa, jednakże ich realizacja uzależniona jest od stałego funkcjono-

---

[30] *Ibid.*, s. 12.

[31] *Ibid.*, ss. 297, 96.

[32] F. R o n n e b e r g e r: *Zum 100. Todestag des Robert von Mohl*, „Die Verwaltung" [Berlin] 1976, 9. Bd., ss. 65, 69.

[33] O l s z e w s k i: *op. cit.*, m. in. ss. 10, 97, 103, 129, 353, 354, 369.

[34] *Ibid.*, ss. 7—10, 356.

wania systemu urzędów. Dzięki nim „pociąga państwo działalność jednostek i związków społecznych wszelkich innych kategorii do celów dobra ogólnego w pewien stały, jakościowo i terytorialnie określony i ograniczony sposób". Urzędy te nie mają „same z siebie" uprawnień władczych. Te są im powierzone przez naczelną i samodzielną władzę państwową.[35] Dopóki istnieć będzie państwo — twierdzi Olszewski — dopóty „[...] będą musiały istnieć urzędy i urzędnicy, będą oni mieć zawsze wpływ znaczny na dolę i niedolę społeczeństwa." [36] Oczywiście, że w historii zmieniała się struktura urzędów, sposób ich działania oraz metody doboru urzędników, rodzaj kwalifikacji, prestiż czy też ich wynagradzanie.

Olszewski wykazuje, jak przez cały XIX wiek państwa Europy Zachodniej, a w szczególności Francja i Niemcy, wbrew obiegowym doktrynom, konsekwentnie rozszerzały i wzmacniały rolę aparatu urzędniczego, paraliżując przez to swobodną działalność społeczeństwa.

Francja dzięki Napoleonowi stała się krajem przerostów administracji — „ojczyzną rutyny, formalizmu i konserwatywnych tradycji w administracji", zabijających wolność i przedsiębiorczość społeczeństwa. „Nawet uniwersytet jest za czasów Napoleona pepinierą biurokracji, umundurowaną i zamienioną w koszary, gdzie wypracowują się zadania przy odgłosie bębnów wojskowych." [37]

Obok francuskiego „absolutyzmu urzędniczego", który wznosił się na fundamentach założonych przez Napoleona, podobny tworzył się w Prusach „już w pierwszej połowie XIX wieku". Olszewski cytuje F. Haxthausena (1792—1867), męża stanu i autora monografii *Das konstitutionelle Prinzip*, który pisał: „[...] Obawy i niebezpieczeństwa absolutyzmu urzędniczego mamy najlepiej w Prusiech i w Niemczech przed oczyma. Absolutyzm ten dorósł w roku 1840 do takiej potęgi, że mimo iż nigdzie w ustawach nie została władza króla ograniczoną, nie on, lecz właściwie urzędnicy panowali." [38]

Na tle absolutyzmu urzędniczego Francji i Prus wyraźniej rysuje się model aparatu administracyjnego Olszewskiego, wynikający logicznie z jego koncepcji nowoczesnego państwa. Nakaz aktywnego współdziałania ze społeczeństwem w ustalaniu i realizowaniu zadań ogólnopaństwowych łączy nowoczesne państwo z obowiązkiem wprowadzenia „w czyn idei równości wobec prawa" i gwarancją efektywności prawa przez „zjednanie posłuszeństwa dla ustaw".[39] Stąd nowoczesny aparat urzędniczy — zdaniem Olszewskiego — winien działać ze społeczeństwem i dla

[35] *Ibid.*, ss. 140—141.
[36] *Ibid.*, ss. 358, 359.
[37] *Ibid.*, ss. 67—70.
[38] *Ibid.*, ss. 78, 79.
[39] *Ibid.*, ss. 113, 114.

społeczeństwa. Jego pracownicy poza teorią winni posiadać pełną wiedzę realiów społecznych. Gdyż „wychodzą ze studiów kandydaci na urzędników, nie mało wyuczeni, lecz źle nauczeni, znają rzeczy, których w całym swoim zawodzie nie będą mieli sposobności zużytkować, a nie znają prostych nieraz zasad życia gospodarczego i intelektualnego społeczeństwa, nad którem mają dzierżyć władzę i wykonywać prawo”.[40] Urzędnicy wykonujący swe obowiązki muszą podlegać prawu oraz wyróżniać się obywatelskim zrozumieniem konkretnych uwarunkowań każdej sprawy, podlegającej ich decyzji.

Olszewski zdawał sobie sprawę, że nawet najlepszy aparat urzędniczy podlega tendencjom, które kryją w sobie niebezpieczeństwo jego deformacji. Tendencje te przejawiają się głównie jako: formalizm, centralizm i zwielokrotnianie urzędników.

Formalizm sprawia, że prawo, które jest dobrodziejstwem ludzkości, przez wielość przepisów wykonawczych, zawiłą interpretację i wadliwą formę wykonywania staje się istnym labiryntem, w którym mogą pewnie poruszać się jedynie wtajemniczeni. „Wykonawcy prawa, urzędnicy, czują tymczasem, że posiadają wyłączny monopol na mądrość prawniczą, czują z jednej strony wyższość swoją ponad ogół obywateli, nie znających najprostszych zasad prawnych i mimowolnie ulegać muszą obłędowi wielkości [...]”.[41]

Formalizm rodzi obojętność społeczeństwa w stosunku do prawa, które obywatel poznaje zazwyczaj dopiero wtedy, gdy jest karany „z powodu ignorancji przepisów prawnych”.[42]

Olszewski cytuje słowa petycji wniesionej przez kilkudziesięciu najpoważniejszych posłów galicyjskiego Sejmu 1 VII 1901 r.: „[...] najlepsze ustawy są, jak wiadomo, martwe, gdy nie znajdą rozumnych i sumiennych wykonawców, a przeciwnie, nawet złe ustawy stają się znośnemi, jeżeli wykonawcy ich strzegą interesów społeczeństwa i przejęci są ideą sprawiedliwości [...].”[43]

Centralizm — to dążnośćześrodkowania w jednym ręku wielu różnych zadań administracji. Jednakże doświadczenie poucza, że prąd centralizmu „[...] porywa z ważnemi rzeczami także i błahostki nic nie znaczące, któremi obarcza władzę centralną.” Przez to cierpi społeczeństwo przy załatwianiu swych spraw codziennych „[...] tak, że szkoda stąd wynikająca przewyższa nieraz korzyści płynące z zabezpieczenia spraw przekazanych wyższym instancjom do decyzji.”[44]

---

[40] *Ibid.*, s. 360.
[41] *Ibid.*, s. 218.
[42] *Loc. cit.*
[43] *Ibid.*, s. 293.
[44] *Ibid.*, s. 363.

Centralizm powoduje stworzenie „[...] systemu instancji, czyli podporządkowania zarządzeń władz niższych pod wolę i decyzję władzy wyższej”.[45] Na pierwszy rzut oka centralistyczna struktura aparatu administracyjnego jest genialnie obmyślana, jednakże przez swoją sztuczność utrudnia najprostszą ewidencję i uniemożliwia orientację w tajnikach procedury urzędniczej. W konsekwencji władze wyższe udawać muszą, „[...] że znają tok i sposób czynności władz niższych; w rzeczywistości zmuszone zostały wierzyć na ślepo w autentyczność i prawdziwość sążnistych sprawozdań i periodycznych wykazów.”[46]

System podrzędności i nadrzędności związany z centralistyczną strukturą aparatu administracji rodzi obowiązek ślepego posłuszeństwa szczebli niższych — wyższym. W urzędniczych stosunkach ów serwilizm sprawia, że bez względu na wagę argumentów podwładny może być „[...] od przełożonego pilniejszym, ale nigdy mędrszym lub więcej wiedzącym”.[47]

Wreszcie z w i e l o k r o t n i a n i e u r z ę d n i k ó w wynika z dążeń nowożytnych państw, które „starają się, o ile możności, jak najmniej pozostawić swobody w urządzeniu nowych form życia prawnego samemu społeczeństwu i jego prywatnym związkom.” W konsekwencji ciągle mnożą liczbę urzędników administracji, co pochłania olbrzymie sumy „ze szkodą istotnych potrzeb rozwoju gospodarczego i społecznego”.[48]

Istnieje niemalże „gorączka” w tworzeniu coraz to nowych urzędów i coraz większej liczby urzędników, jak gdyby miarą kultury danego państwa i jego politycznej mocy miała być suma wypłacanych pensji. „W ten sposób tworzy się jakby drugi rodzaj militaryzmu biurokratycznego, który swoim rosnącym z dnia na dzień ciężarem przygniata straszliwie ludzkość, nie ustępując pod tym względem militaryzmowi wojennemu.”[49]

Olszewski jest świadomy, że wymienione trzy tendencje nie muszą same przez się powodować deformacji aparatu urzędniczego. Jednakże sprawiają one, że aparat stopniowo odrywa się od społeczeństwa, tworząc istotne podłoże biurokracji. Społeczeństwo bowiem staje się nieufne, bierne, bezradne i obce wobec władzy, a urzędnicy zamknięci w swoim świecie żyją odrębnym życiem, nieczuli ani na sprawy państwa, ani na interesy społeczeństwa.

---

45 *Ibid.*, s. 55.
46 *Ibid.*, ss. 56, 57.
47 *Ibid.*, s. 196.
48 *Ibid.*, s. 207.
49 *Ibid.*, s. 208.

3. SCHORZENIE I TERAPIA

Istota nowoczesnego państwa — zdaniem Olszewskiego — wyraża się w tym, że interesy ogółu związane są z pełną wolnością i pomyślnością jednostek. Tę zmodyfikowaną koncepcję liberalnego państwa przekreśla praktyka polityczna, albowiem „między interes jednostki a pomiędzy zadania dobra ogólnego zaczyna się wsuwać powoli, ale statecznie cień zasłaniający sobą widok na właściwe cele życia."[50] Jest to biurokracja — jedno z najcięższych schorzeń społecznych, które nie ma charakteru lokalnego, lecz, tkwiąc w całym organizmie, zatruwa i paraliżuje życie całości. Niewielkie zainteresowanie nauk społecznych biurokracją tłumaczy Olszewski tym, że pomimo powagi i groźnych następstw schorzenia należy ono „[...] do chorób dotykających mniej istoty, treści i materii urządzeń społecznych, jak raczej ich formy i zastosowania."[51] Stąd w definicji biurokracji punkt ciężkości kładzie Olszewski na stronę organizacyjną aparatu władzy, pisząc: „Biurokracja jest to wada związana z pojęciem wszelkiego rządu, źle zorganizowanego w odniesieniu do żywotnych stosunków i interesów jednostki i społeczeństwa, zmiennych z powodu pulsującego w nich życia." Natomiast cytowany przez Olszewskiego Mohl eksponuje zadania państwa, twierdząc, że biurokracja jest „[...] fałszywem pojmowaniem powołania instytucji i idei państwa, spełnianego przez olbrzymią armię urzędników [...]".[52]

W obu określeniach biurokracji wyrażona jest ujemna ocena aparatu władzy, która to ocena „w nowszych czasach" przeszła z języka potocznego do naukowego dla podkreślenia „[...] wady ujemnej, przypisywanej ogólnie całemu systemowi rządzenia [...]".[53] W pierwszych dziesięcioleciach XIX wieku słowo biurokracja nie ma jeszcze pejoratywnego sensu. Oznacza ono sposób działania administracji, zgodnie z którym sprawy nie są poddawane pod obrady i decyzje kolegialnie funkcjonujących zespołów urzędniczych, lecz zależą od woli i decyzji jednego odpowiedzialnego urzędnika.[54] Ponadto urzędami biurokratycznymi nazywano te, które obsadzano „przez osoby, obierające sobie urząd za wyłączny zawód", w przeciwieństwie do osób sprawujących funkcje publiczne honorowo, poświęcających się „czasowo lub częściowo zadaniom państwowym". To było drugie znaczenie, „jakie pierwotnie w historii urzędów nadawano pojęciu biurokracji".[55]

---

50 *Ibid.*, s. 12.
51 *Ibid.*, s. 14.
52 *Ibid.*, ss. 96, 103.
53 *Ibid.*, s. 95.
54 *Ibid.*, ss. 91—96.
55 *Ibid.*, ss. 54, 55.

W analizie biurokracji jako negatywnego zjawiska życia społecznego Olszewski jest pragmatyczny. Wie, „że choć i ona [biurokracja] jest rodzajem systemu rządzenia", nie można jej uważać za odrębną formę ustrojową, albowiem „nikt, czy to jednostka, czy to państwo, czy wreszcie partia społeczna, nie zechce przyjąć jej za punkt swego programu działania, ani za godło swego obozu." [56] W swych dociekaniach idzie Olszewski dalej niż Mohl, albowiem nie tylko ustala przyczyny istnienia biurokracji, przesądzające o jej istocie, ale omawia też symptomy tego schorzenia i jego terapię.

Mówiliśmy uprzednio, że Olszewski główną przyczynę deformacji aparatu urzędniczego widzi w jego oderwaniu się od społeczeństwa. Z tego powodu samej rozbudowy administracji nie można jeszcze określić biurokracją, chyba że urzędników charakteryzuje: nieznajomość realnego życia, kastowa izolacja, rutyna oraz aroganckie i uporczywe trwanie przy swoim stanowisku. Podobnie nie można identyfikować z biurokracją rządów absolutnych, mimo że nieograniczona władza panującego sprzyja temu schorzeniu. Wypaczenia biurokratyczne nie są również zależne bezpośrednio od ustroju stanowego czy konstytucyjnego. Nawet administracja władz zaborczych niekoniecznie musi mieć charakter rządów biurokratycznych. Wprawdzie najczęściej w krajach, w których rządy sprawowane są przez urzędników obcej narodowości, antagonizm, jaki panuje między ludnością a rządem, przypisywany bywa biurokratycznemu ich działaniu. Tacy urzędnicy w krajach okupowanych odznaczają się zazwyczaj wadami charakteryzującymi powszechnie biurokrację. Odizolowanie od społeczeństwa znamionuje ich nieprzychylną działalność wobec interesów ludności. „Mimo tych jednak wad — mówi Olszewski — przypominających w znacznym stopniu biurokrację, mogą rządy zaborcze odznaczać się sprężystością, brakiem zbytniego formalizmu i skuteczną inicjatywą." [57]

Olszewski stanowczo odrzuca myśl o identyfikowaniu biurokracji z silnym państwem. „Jeżeliby państwo było przejęte jedynie myślą o uszczęśliwieniu społeczeństwa i używało wszelkich swych sił do spełnienia tego zadania, to jego wszechmoc znaczyłaby tyle, co szczyt dobrobytu i szczęścia ludzkości. [...] Chorem na biurokrację nie jest to państwo, które panuje wszechmocnie nad stosunkami swoich poddanych i od choroby biurokratycznej nie uzdrawia ludzkości odebranie państwu jego wszechmocy, lecz usunięcie z organizmu państwowego chronicznego zaślepienia na właściwe cele związku państwowego i na drogi do ich osiągnięcia wiodące." [58]

[56] *Ibid.*, s. 97.
[57] *Ibid.*, s. 99.
[58] *Ibid.*, ss. 99—100.

Państwo dopiero wówczas staje się państwem biurokratycznym, kiedy jego aparat urzędniczy stoi poza społeczeństwem i jego interesami. Aparat urzędniczy, który pielęgnuje w swym organizmie ducha odrębności i kastowości, odgradza się „od reszty świata murem chińskim [...]" i staje się „rządem w rządzie, państwem w państwie." [59] Działają przeciw społeczeństwu też ci urzędnicy, którzy mimo słusznych intencji, przez złe zrozumienie społecznych potrzeb, naruszają żywotne interesy całości.[60] Biurokracja nie liczy się z opinią ludności, choćby najpowszechniej wyrażoną. Nie rozumie, że w tej opinii mieści się „zawsze jakaś rzeczywista potrzeba", która winna inspirować władzę „do nowego ukształtowania stosunków". Ale biurokracja skłonna jest raczej uważać krytyczny głos ludu za „skierowany przeciw sobie wyrzut i jako wpływ ducha opozycji." [61]

Olszewski twierdzi, że antagonizm między państwem a społeczeństwem wywołany biurokratycznym sposobem rządzenia stanowi podstawową sprzeczność. Na tle innych sprzeczności, przenikających społeczeństwo, biurokracja wywołuje najrozleglejsze rozdarcie i najbardziej powszechny protest. Jej nieprzyjaciele „rekrutują się prawie ze wszystkich warstw społecznych i brzemię jej czują i potępiają wszystkie obozy społeczne i polityczne." [62] Rozdźwięk między „zimną biurokratyczną maszynerią państwową" a społeczeństwem jest najtrwalszy i najgroźniejszy, albowiem inne sprzeczności — zdaniem Olszewskiego — mogą być przezwyciężone. „Skoro jednak tylko ucichnie zawiść między pojedynczymi obozami społecznymi i narodowymi", utrzymujący się antagonizm spowodowany biurokracją stwarza sytuację, w której możemy być „świadkami gorszej i niebezpieczniejszej walki ludu z jego naturalnymi i odwiecznymi kierownikami".[63]

Wreszcie stale wzrastająca przepaść między zbiurokratyzowanym aparatem władzy a nie ufającym mu ludem spycha społeczeństwo z drogi postępu. Albowiem: „Z szczególniejszą intensywnością zwraca się biurokracja przeciw związkom samorządnym i korporacjom, które umieją bronić swą żywotną działalność i swój autonomiczny byt przeciw wtargnięciom obcej władzy i niepotrzebnej opieki." [64]

Biurokracja nie wdraża również zdobyczy naukowych „nie dlatego, aby były niewykonalne", lecz dlatego, że większość aparatu składa się z ignorantów. „Biurokracja nie uznaje postępu nauk, choćby te były jak

[59] *Ibid.*, s. 102.
[60] *Ibid.*, s. 104.
[61] *Ibid.*, ss. 102—103.
[62] *Ibid.*, s. 114.
[63] *Ibid.*, ss. 110, 111.
[64] *Ibid.*, s. 117.

najbardziej przekonywające [...] Urzędnik biurokrata — zagrzebany w jednostronnem zapatrywaniu, zniechęcony przez nawał bezmyślnej codziennej pracy, najczęściej pozbawiony możności dalszego kształcenia się [...] musi pozostać obcym ruchowi życia umysłowego." [65]

Wreszcie okazywana na każdym kroku obawa biurokratów przed wprowadzeniem „odpowiedzialności publicznej urzędników" pogłębia ich konserwatyzm społeczny, nie znoszący żadnych zmian.[66]

Olszewski omawia cztery typowe symptomy, charakteryzujące każdą biurokrację:

1. R u t y n a jest doświadczeniem zdobytym w czasie dłuższej praktyki w określonym zawodzie, jest biegłością osiągniętą przez mechaniczne powtarzanie jednej i tej samej czynności. Jednakże „zabija umysł i autokrytycyzm działania, prowadzi do ślepego naśladownictwa w postępowaniu, które wymagałoby właśnie samodzielnej i dobrze pojętej inwencji — dlatego zostanie ona zawsze bronią ludzi o umysłach słabych [...]".[67] Rutyna jest techniką urzędowania, ale nie jest cnotą dobrego urzędnika, jest dopuszczalna pod warunkiem, że urzędnik równocześnie dostrzega szersze uwarunkowania sprawy, którą się zajmuje. Natomiast jeśli urzędnik nie widzi świata poza swoim biurkiem lub swą wyobraźnią nie wybiega poza widnokrąg dający się objąć z okna jego urzędu, to staje się niewolnikiem ogłupiającego szablonu. Rutyna i szablon — mówi Olszewski — to dwie odmienne cechy biurokracji, które „obrońcy panowania urzędów lubią całkiem fałszywie identyfikować [...]".[68]

2. Dalszym typowym objawem biurokracji jest „p r z e s a d n a p i s a n i n a i wywołane przez nią marnotrawstwo materialnych i intelektualnych sił społeczeństwa." Gdzie osobista interwencja urzędnika „w krótkim przeciągu czasu i w kilku słowach" mogłaby załatwić niejedną sprawę — tam biurokracja, ogarnięta szałem pisarskim, topi w papierach zdrowy sens i czas. Ponadto przyczynami mnożącej się pisaniny biurokratycznej są: „przesadne ujmowanie wszystkiego w formę wykazów statystycznych" oraz „mania wzajemnego kontrolowania się urzędów", co wywołuje nadmiar zbędnych pisemnych sprawozdań, odpowiedzi, wyjaśnień, nie przynoszących istotnych zmian.[69]

3. T o n u r z ę d o w y jest kolejnym symptomem biurokracji tak w ustnym, jak i pisemnym odnoszeniu się do ludności. Olszewski uważa, że biurokraci swoim traktowaniem interesantów przypominają zwyczaje panujące w koszarach, dążą bowiem do utrzymania podwładnych w kar-

[65] *Ibid.*, ss. 115, 116.
[66] *Ibid.*, s. 111.
[67] *Ibid.*, s. 122.
[68] *Ibid.*, s. 120.
[69] *Ibid.*, ss. 123, 124, 126, 127, 372.

bach dyscypliny wojskowej. Urzędnik winien pamiętać, że mówi i pisze w imieniu prawa i państwa „[...] i to nie do niewolnika, lecz do wolnego obywatela tego państwa i do pośredniego twórcy prawa, które jego słowom lub pismu moc nadaje.” [70] Sposób traktowania petentów bynajmniej nie jest jednolity, albowiem biurokrata funkcjonujący w hierarchicznej strukturze aparatu ma niesłychane wyczucie pozycji, znaczenia czy też rangi swych klientów. „[...] Biurokrata ma w tym kierunku tak subtelnie wyrobione i wykształcone czucie i praktykę, że dzieli pojedyncze przedmioty swojego urządzenia biurowego na poszczególne klasy i sadza jednych na kanapie, innych na fotelu, innych na krześle, a resztę klientów swoich przyjmuje stojąco, zachowując jeszcze wobec nich rozmaite stopnie i odcienie grzeczności, trzymając się zasady takiego samego podziału społeczeństwa na rangi, jaki panuje w jego własnym otoczeniu zawodowem.” [71]

4. Wreszcie czwartym przejawem biurokratycznego schorzenia jest d r o b i a z g o w o ś ć, „jakby rodzaj zdziecinnienia starczego, które objawia się w tem, że do rzeczy błahych, do spraw chwilowej, lokalnej, przemijającej wartości przywiązuje się przesadną wagę, a równocześnie zaniedbuje się uporządkowania i dopilnowania rzeczy prawdziwie ważnych.” Do drobiazgowości skłania nierzadko biurokratę ustawodawstwo normujące „z przesadną skrupulatnością szczegóły i szczególiki działalności władz”, jakby odsuwające w cień sprawy ważne i zasadnicze. Biurokrata zagubiony w drobiazgach robi wrażenie „maszynisty kierującego pociągiem błyskawicznym”, który całą swą uwagę skierowuje na czyszczenie kurków i uchwytów lokomotywy. Zapatrzony na te drobiazgi nie dostrzega równocześnie sygnalizacji kolejowej regulującej bieg pociągu.[72]

Olszewski uważa, że biurokracji nie zdołają uleczyć ani zmiana klasowej struktury państwa, ani anarchistyczno-syndykalistyczne koncepcje zwalczające państwo, ani nawet przebudowa moralna społeczeństwa. Wszakże „moralność ludu to jego poczucie własnej wartości”, a tam gdzie poczucie to krępuje biurokratyczny aparat — tam nie ma miejsca na odradzanie moralne.[73]

„W każdym razie — twierdzi Olszewski — łatwiej obalać gmach budowy społecznej, jak ją potem na nowo stawiać. Czasem budynek dawne pamiętający wieki po odnowieniu i naprawieniu części dotkniętych zębem czasu większą daje gwarancję trwałości, jak niejedna nowoczesna tandeta.” [74]

---

[70] *Ibid.*, s. 130.
[71] *Ibid.*, ss. 195, 196.
[72] *Ibid.*, ss. 132—135.
[73] *Ibid.*, ss. 16, 17, 67.
[74] *Ibid.*, s. 351.

Ostatni rozdział monografii, noszący tytuł „Jak walczyć z biurokracją?" — jest jakby rekapitulacją głównych myśli rozsianych w całej pracy. Przedstawione w tym rozdziale sposoby terapii grupuje Olszewski zależnie od podmiotów, które winny — jego zdaniem — leczyć biurokratyczne schorzenie. Na pierwszym miejscu wymienia państwo, następnie społeczeństwo i wreszcie naukę i pracę.

Zadania państwa sprowadzałyby się do:

1. Usuwania przerostów aparatu administracyjnego ponad rzeczywiste potrzeby.

2. Uproszczenia materialnego i formalnego prawa, co zwiększyłoby jego znajomość w społeczeństwie.

3. Usprawnienia maszyny państwowej, głównie przez spłaszczenie jej struktury.

4. Właściwego doboru urzędników, którzy obok wiedzy teoretycznej powinni posiadać gruntowną znajomość realiów społecznych, zdolność jasnego formułowania swych decyzji, wyróżniać się samodzielnością myślenia, poczuciem odpowiedzialności, postawą społeczną. Oni winni tkwić w społeczeństwie, wolni od żądzy władzy, którą Niemcy nazywają *Herrschsucht,* jak też od przesadnego formalizmu, odgradzającego ich od obywateli.

5. Podporządkowania głównych działów administracji kierownikom politycznym — ministrom, którzy obok wiedzy i walorów moralnych posiadaliby odwagę cywilną i kierowali się zasadą: „albo zdołam przeprowadzić rzecz konieczną dla dobra mojego działu pracy publicznej, albo raczej ustąpię [...]".[75] Bez tych politycznych ministrów resortowych „nie można się spodziewać, aby w miejsce dzisiejszego rządu biurokracji, nastąpił rząd zasad i ideałów politycznej myśli."[76] Oni bowiem nie znając tajników szablonu i utartych ścieżek, łatwiej wyplewią chwasty biurokracji. „*Tant vaut le chef tant valent les employés,* powiada francuskie przysłowie, więc jeżeli stan urzędniczy ma być dobry i działać dla społeczeństwa z korzyścią i dobrodziejstwem, na czele tego stanu, tej armii stać winni wodzowie bez skazy i bez wady, tak co do wiedzy, znajomości życia i jego potrzeb, jak i co do uczciwości zamiarów."[77]

6. Spowodowania, aby ustawa konstytucyjna przestrzegana była ściśle przez wszystkie urzędy i przez każdego urzędnika z osobna, gdyż „przestrzegając ściśle zasad konstytucji odejmuje rząd najczęstszą sposobność do wzmagania się pasożytu biurokracji — której wpływ rośnie równocześnie z osłabieniem podstawy prawnej działania [...]".[78]

[75] *Ibid.*, s. 364.
[76] *Ibid.*, s. 365.
[77] *Ibid.*, s. 364.
[78] *Ibid.*, ss. 373, 374.

Zadania społeczeństwa w walce z biurokracją omawia Olszewski w przekroju idealnym i realnym. W pierwszym państwo i społeczeństwo stanowią jedność, społeczeństwo bowiem identyfikuje się z państwem, którego fundamentalna idea polega „na dobrowolnym połączeniu się ludzi w celach wspólnego dobra".[79] W tym — jak mówi Olszewski — „idealnym składzie rzeczy [...] państwo [...] z natury swego celu i swego powołania winno być synonimem pojęcia społeczeństwa, powinno być jego duszą, jego rozumem i jego wolą." [80] W tym idealnym modelu nie ma rozdźwięku między społeczeństwem a aparatem władzy, nie ma schorzenia biurokratycznego, stąd działania społeczeństwa i państwa mogą mieć tylko charakter prewencyjny, aby nie dopuścić do deformacji ustrojowej.

W wypadku drugim, kiedy istnieje realny rozdźwięk między społeczeństwem a władzą, w wyniku czego państwo staje się biurokratyczne i nie reprezentuje pełni interesów obywateli — społeczeństwo musi podjąć walkę z biurokracją. Walka ta winna być świadoma i konsekwentna w działaniu. Jeśliby każdy, kto odczuł lekceważenie władz ze szkodą swych interesów, nie wahał się użyć wszelkich środków do obrony „[...] aż do wywalczenia w najwyższej instancji odpowiedniego zadośćuczynienia, wówczas musiałaby nastąpić gruntowna zmiana dzisiejszych anormalnych stosunków i większe rachowanie się urzędów z prawami obywateli [...]. Odwieczna to prawda, że społeczeństwo doznaje takiego traktowania, na jakie zasługuje, jeżeli się nie broni i poddaje pokornie głowę pod chłostę i dokuczliwe nękanie ze strony biurokratycznych zachcianek, to nie zasługuje na inny los." [81]

Doniosłym elementem walki społeczeństwa z biurokracją byłoby powołanie specjalnie przygotowanej adwokatury do obrony obywateli przed bezprawiem administracyjnym i fiskalnym.

Ponadto społeczeństwo winno poprzez swe organy przedstawicielskie aktywnie reagować na każdą nieuzasadnioną rozbudowę aparatu władzy. Musi stale stawiać tamę ciągłemu mnożeniu urzędów, traktując przyjęcie nawet jednego zbędnego urzędnika jako nadużycie równe „defraudacji grosza publicznego".

Szczególnie skutecznym orężem społeczeństwa w walce z biurokracją są swobodnie organizowane związki różnego typu, które by między innymi przejmowały na siebie zadania państwa. „Idea wolnej asocjacji — mówi Olszewski — to jedna z najpotężniejszych broni przeciw potędze biurokracji [...] To najlepszy środek do uchylenia zamachów biurokracji

[79] *Ibid.*, s. 352.
[80] *Ibid.*, s. 375.
[81] *Ibid.*, s. 377.

na swobodę obywatelską i do wykorzenienia ospałości, szlendryanu i bezproduktywności urzędów." [82]

N a u c e i p r a s i e przypisuje Olszewski raczej pomocniczą rolę w walce z biurokracją. Nauka winna analizować i wyjaśniać, czy za skargami na biurokrację nie kryją się ciasne egoizmy, szkodliwy indywidualizm, fałszywe wyobrażenia o własnych przywilejach, czy też tradycyjne uprzedzenia, które jedynie mogą osłabić znaczenie państwa w życiu gospodarczym i kulturalnym społeczeństwa. Ponadto „nauka powinna przekonywać i wyjaśniać umiejętnem traktowaniem przedmiotu, że zwalczanie biurokracji nie oznacza jeszcze zwalczania idei państwowej." [83]

Podobnie prasa — zdaniem Olszewskiego — odgrywa jedynie pośrednią rolę w kampanii antybiurokratycznej. Jej rola demaskująca fałszywe pojmowanie obowiązków ze strony urzędów i urzędników, jak też lekceważenie przez biurokratów poręczonych ustawami praw obywateli — wywrze skutek, kiedy będzie miało miejsce „[...] ścisłe, z prawdą zgodne przedstawienie faktów i unikanie staranne przesady." [84] Równocześnie państwo nie może przeszkadzać w publikowaniu wiadomości o nadużyciach urzędników, przeciwnie — winno zobowiązać każdego urzędnika, „[...] aby na uczyniony mu publicznie zarzut dał wyczerpującą, poważną odpowiedź." [85]

Sens pracy Olszewskiego syntetyzują słowa: „[...] fałszywy blask bijący od pozornej siły rządów, opartej na formie i udawanem posłuszeństwie rządzonych", nie może zaślepić wzroku „na groźne niebezpieczeństwo, jakiem staje się rosnąca z każdym dniem bardziej przepaść między państwem a obywatelem." [86]

* * *

Po ukazaniu się monografii o biurokracji — zgodnie ze swoim przekonaniem, że urzędnik winien tkwić w życiu społeczeństwa — oddał się Olszewski zadaniu skutecznego ożywienia życia gospodarczego w Galicji.

W r. 1918 ukazało się jego opracowanie, zawierające plan odbudowy galicyjskiego przemysłu i handlu na wsi. Była to jego ostatnia praca, albowiem w tym roku, złożony chorobą, przeniósł się do Zakopanego, gdzie zmarł na gruźlicę 12 czerwca 1922 r.

[82] *Ibid.*, s. 381.
[83] *Ibid.*, s. 385.
[84] *Ibid.*, s. 387.
[85] *Loc. cit.*
[86] *Ibid.*, s. 353.

*
* *

Niniejsza praca jest częścią rozprawy, którą pt. *Zwei Konzeptionen der Bürokratie* ogłosiłem w „Veröffentlichungen der Universität Innsbruck" nr 161, Innsbruck 1987.

РЕЗЮМЕ

Юзеф Ольшевский был автором первой обширной монографии на тему бюрократии, монографии, которую, по существу, мировая литература не заметила. Эта работа вышла в свет на польском языке в 1903 г. во Львове под названием *Biurokracya*, а год спустя была опубликована на немецком языке в Вюрцбурге.

После исторического и семантического анализа понятия „бюрократия" автор в основном рассматривает состояние государственной бюрократии, ее извращения и способы их исправления.

Автор доказывает, что источником бюрократической деформации является отрыв государственной администрации от общества, что происходит вследствие излишней теоретизации процесса подготовки юристов, будущих работников государственной администрации, затем нежизненных норм права и, наконец, сознательной изоляции чиновничьего аппарата, который функционирует без знания как потребностей общества, так и его взглядов.

Несмотря на свои либеральные взгляды, Ольшевский считает, что государство является главным условием существования и нормального развития общества. Но ученый решительно требует, чтобы администрация активно взаимодействовала с обществом в выполнении своих обязанностей. Исследователь знает, что даже наилучший чиновничий аппарат склонен к формализации, централизации и умножении числа чиновников, что грозит появлением бюрократической деформации.

Типичными признаками бюрократической болезни являются: рутина, излишняя писанина, чиновничий тон и мелочность. В то же время способы борьбы с бюрократией следует искать в зависимости от субъектов, которые обязаны лечить эту болезнь общества. Обязанность терапии лежит прежде всего на государстве, затем на обществе и, наконец, на науке и праве.

По мнению Ольшевского, бюрократия вызывает самый опасный общественный антогонизм — противоречие между властью и обществом, который не только ослабляет государство, но и угрожает его существованию.

ZUSAMMENFASSUNG

Josef Olszewski ist der Verfasser der ersten ausführlichen Monographie über die Bürokratie, welche in der Weltliteratur im Prinzip unbeachtet blieb. Das Werk erschien 1903 in Lemberg in der polnischen Sprache u.d.T. *Biurokracya* und wurde ein Jahr später in deutscher Sprache in Würzburg veröffentlicht.

Nach einer historischen und semantischen Analyse des Begriffs „Bürokratie" konzentriert sich der Autor hauptsächlich auf die Staatsverwaltung, ihre Deformation und Sanierung.

Die Hauptthese der Arbeit ist, daß die Ursache der bürokratischen Krankheit in der Trennung des Verwaltungsapparats von der Gesellschaft liegt. Dies ist eine Folge der Übertheoretisierung des die künftigen Verwaltungsbeamten ausbildenden Rechtsstudiums, der lebensfernen Rechtsvorschriften und endlich der bewußten Isolation des Verwaltungsapparats, welcher ohne Kenntnis der Bedürfnisse und Meinungen der Gesellschaft fungiert.

Trotz seiner liberalen Anschauungen ist Olszewski davon überzeugt, daß der Staat eine wesentliche Bedingung für die Existenz und normale Entwicklung der Gesellschaft ist. Jedoch fordert er mit allem Nachdruck, daß die Verwaltung in ihrer Funktion mit der Gesellschaft aktiv mitwirke. Er weiß, daß auch das beste Verwaltungssystem zu Formalisierung, Zentralisierung und Vergrößerung des Beamtenstabes neigt, was die Gefahr der bürokratischen Deformation in sich birgt.

Typische Symptome der bürokratischen Krankheit sind: Routine, übertriebene Schreiberei, Beamtenton und Kleinlichkeit. Die Methoden zur Bekämpfung der Bürokratie sollen je nach den Subjekten geprüft werden, die jene soziale Krankheit zu heilen haben. An erster Stelle obliegt die Pflicht der Therapie dem Staat, dann der Gesellschaft, endlich der Wissenschaft und der Presse.

Nach Olszewski ruft die Bürokratie den gefährlichsten gesellschaftlichen Antagonismus hervor: den Widerspruch zwischen Staatsgewalt und Gesellschaft, was den Staat nicht nur schwächt, sondern sogar seine Existenz bedroht.